

Sitzung vom 19. Mai 1999

991. Motion (Erlass eines neuen Rekursrechts für die Universität)

Die Kantonsräte Dr. Christoph Mörgeli und Oskar Bachmann, Stäfa, sowie Jürg Trachsel, Richterswil, haben am 22. März 1999 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird ersucht, ein neues Rekursrecht allenfalls zusammen mit einer Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes zu erlassen, welches folgenden Punkten Rechnung trägt:

1. Die Rekurskommission der Universität muss in Übereinstimmung mit dem Universitätsgesetz vollständig unabhängig sein.
2. Das Rekurswesen der Universität muss so gestaltet werden, dass höchstens drei Instanzen bis und mit Bundesgericht entscheiden, damit keine Disziplinarfälle mehr verjähren.
3. Die Rekurskommission der Universität wird analog den kantonalen Gerichten nach Parteienproporz zusammengesetzt.

Begründung:

Das geltende Universitätsgesetz sieht in §46 für die Universität eine unabhängige Rekurskommission vor. Das Wort «unabhängig» findet sich auch in der dazugehörenden Weisung der Volksabstimmung vom 15. März 1998. Diese Unabhängigkeit müsste insbesondere die vollständige Losgelöstheit von der Bildungsdirektion und vom Universitätsrat beinhalten. Dies ist tatsächlich heute nicht der Fall, indem etwa das Sekretariat der Rekurskommission personell und räumlich bei der Bildungsdirektion angesiedelt ist. Das Universitätsgesetz wollte mit der Rekurskommission ein Instrument schaffen, das etwa bei Prüfungsrekursen, Personalfragen, Disziplinarstrafen, Plagiatsfällen oder bei strittiger Verteilung finanzieller Mittel eine rasche Erledigung der Rechtsmittel erlaubt. Dies ist heute nicht der Fall. Bei allgemeinen Rekursfällen ist in der Regel folgender Instanzenzug vorgesehen: Dekanat beziehungsweise Universitätsleitung, Rekurskommission, Verwaltungsgericht, Bundesgericht. Bei Disziplinarfällen ist folgender Instanzenzug vorgesehen: Universitätsanwalt, Disziplinarausschuss, Rekurskommission, Verwaltungsgericht, Bundesgericht. Da Disziplinarsachen in höchstens einem Jahr verjähren, kann wegen des viel zu langen Rechtsmittelwegs praktisch niemand bestraft werden. Daher ist der Instanzenweg zu straffen. Die Rekurskommission, die vom Universitätsrat gewählt wird, setzt sich heute neben zwei Parteilosen aus Mitgliedern folgender Parteien zusammen: 2 CVP, 2 FDP, 1 Grüner. Somit fehlt es an einer den politischen Kräfteverhältnissen angemessenen proportionalen Sitzverteilung, wie sie im Kanton Zürich üblich ist.

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion von Dr. Christoph Mörgeli und Oskar Bachmann, Stäfa, sowie Jürg Trachsel, Richterswil, wird wie folgt Stellung genommen:

A. Der Universitätsrat regelt Zusammensetzung und Verfahren der Rekurskommission (§46 Abs. 3 Universitätsgesetz vom 15. März 1998, LS 415.11). In Umsetzung dieser Bestimmung wählte der Universitätsrat mit Beschluss Nr. 2/1998 die Mitglieder der Rekurskommission. Dabei richtete er sein Augenmerk auf die Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten. Einerseits wollte der Universitätsrat die Fachkompetenz im Hinblick auf die verschiedenen Studienrichtungen gewährleisten, andererseits war ein Einsitz von Vertreterinnen oder Vertretern mit juristischen Kenntnissen unabdingbar. Der Vertretung der politischen Parteien kam kein Gewicht zu. Dies liegt darin begründet, dass die Rekurskommission ein verwaltungsinternes Organ ist. Deren Entscheide sind – von Prüfungsrekursen abgesehen – grundsätzlich an das Verwaltungsgericht weiterziehbar, das als parteipolitisch zusammengesetztes Gericht für die Universität zuständig ist.

Gleichzeitig erliess der Universitätsrat mit Beschluss Nr. 3/1998 die Verordnung über Organisation und Verfahren der Rekurskommission der Universität (LS 415.113) und betraute die Bildungsdirektion mit dem Sekretariat der Rekurskommission (§3 Verordnung), unter Verankerung des Grundsatzes, dass die Rekurskommission in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur an das Gesetz gebunden ist (§2 Verordnung). Diese Selbstständigkeit wird durch die Ansiedlung des Sekretariats bei der Bildungsdirektion nicht beein-

trächtig, da die juristischen Sekretärinnen und Sekretäre der Bildungsdirektion auf die inneruniversitären Geschäfte, die an die Rekurskommission weiterziehbar sind, keinen Einfluss haben. Ebenso wenig kann der Universitätsrat in irgendeiner Form auf die Rechtsprechung der Rekurskommission Einfluss nehmen. Die Entscheide des Universitätsrates selber sind nicht an die Rekurskommission weiterziehbar, sondern unterliegen regelmässig dem Rekurs an den Regierungsrat, sodass auch hier keine Verbindung zwischen Universitätsrat und Rekurskommission besteht.

Dem Willen des Gesetzgebers zur Schaffung einer unabhängigen Rekurskommission ist somit Nachachtung verschafft worden, wobei darauf hinzuweisen ist, dass der Gesetzeswortlaut selber keine «unabhängige» Rekurskommission verlangt. Vielmehr geht die entsprechende Formulierung aus der Weisung zum Universitätsgesetz hervor, wo die Unabhängigkeit der Rekurskommission gegenüber der Universität verdeutlicht wird. Diese Unabhängigkeit ist mit der vorliegenden Ausgestaltung des Rekurswesens sichergestellt.

Im Übrigen wird sowohl gegen die Verordnung über Organisation und Verfahren der Rekurskommission der Universität als auch gegen die Übertragung des Sekretariats an die Bildungsdirektion beim Bundesgericht Beschwerde geführt. Das entsprechende Urteil steht noch aus. Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen sind daher im jetzigen Zeitpunkt nicht angezeigt.

Sollten Anpassungen nötig werden, wäre es nach der geltenden Regelung des Universitätsgesetzes der Universitätsrat und nicht der Regierungsrat, der diese vorzukehren hätte. Dasselbe gilt für eine allfällige Beachtung eines Parteienproporz im Rahmen künftiger Wahlen von Mitgliedern der Rekurskommission. Ein Eingriff des Regierungsrates in die Befugnisse des Universitätsrates wäre einerseits aufsichtsrechtlich, andererseits über die Einleitung der Änderung des Universitätsgesetzes denkbar. Der Regierungsrat sieht sich jedoch weder in die eine noch in die andere Richtung zu entsprechendem Handeln veranlasst.

B. Zur Behandlung von Disziplinarfällen von Studierenden und weiteren immatrikulierten Personen sieht das Universitätsgesetz in § 16 eine Disziplinarordnung vor, die vom Universitätsrat erlassen wird. Deren Aufgabe ist es, Zuständigkeit und Verfahren zur Erledigung von Disziplinarfällen durch die Universität zu regeln. Die Verordnung liegt im Entwurf vor und wird nach Abschluss der inneruniversitären Beratungen dem Universitätsrat vorgelegt.

Bei der Beurteilung des Disziplinarverfahrens gilt es zu beachten, dass die Rekurskommission von Gesetzes wegen als erste und teilweise einzige Rechtsmittelinstanz auftritt (§ 46 Universitätsgesetz). Ihrer Tätigkeit hat somit eine rekursfähige Verfügung des zuständigen Universitätsorgans vorauszugehen. Mit anderen Worten kann die Rekurskommission erstinstanzlich und somit ausserhalb eines Rekursverfahrens nicht über Disziplinarmassnahmen gegen Studierende entscheiden. Dies hat auf Universitätsstufe zu geschehen. Eine entsprechende Verfügung der Universität kann grundsätzlich an die Rekurskommission weitergezogen werden. Deren Entscheid wiederum ist nach Massgabe des Verwaltungsrechtspflegegesetzes an das Verwaltungsgericht weiterziehbar. Eine Straffung des Instanzenzugs vermöchte der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unter gewissen Voraussetzungen nicht standzuhalten. Sofern die Disziplinarordnung ein Verhalten ahndet, das zugleich ein vom allgemeinen Strafrecht erfasstes Delikt darstellt, sind die Garantien von Art. 6 EMRK zu beachten; mithin ist für diese Fälle ein Weiterzug an das Verwaltungsgericht unerlässlich.

Hingegen bleibt es dem Universitätsrat im Rahmen des Neuerlasses der Disziplinarordnung unbenommen, das Verfahren auf Stufe Universität insofern zu beschleunigen, als er gegen die Disziplinarentscheide sämtlicher Organe direkt den Rekurs an die Rekurskommission zulässt.

Zur Verjährungsproblematik ist festzuhalten, dass die Universität seit 1990 32 Disziplinarverfahren eingeleitet hat. Wegen Verjährung eingestellt werden musste lediglich ein Verfahren, das – auf Antrag eines Studierenden – gegen vier Studierende gleichzeitig eingeleitet worden war. Der Antrag wurde sieben Tage vor Ablauf der halbjährigen relativen Verjährungsfrist eingereicht. Da abgeklärt werden musste, ob es sich beim fraglichen Sachverhalt überhaupt um einen Tatbestand im Sinne der Disziplinarordnung handelte, trat die Verjährung ein, bevor eine die relative Verjährung unterbrechende Handlung vorgenommen werden konnte. Unterbrochen wird die relative Verjährung durch jede Untersuchungshandlung im Disziplinarverfahren oder in einem Strafverfahren wegen des nämlichen Tatbestandes. In Anschluss an eine Unterbrechungshandlung beginnt sie neu zu laufen. Die absolute Verjährung tritt nach Ablauf von drei Jahren seit dem erstmaligen Beginn der relativen Verjährungsfrist ein (vgl. § 10 Disziplinarordnung der Universität Zürich vom 17. Februar 1976, LS

415.32). Erst nach diesem Zeitpunkt ist eine Verfolgung eines Disziplinarfehlers ausgeschlossen.

Obwohl das derweil noch geltende alte Disziplinarrecht (Disziplinarordnung der Universität Zürich vom 17. Februar 1976) eine relative Verjährungsfrist von nur einem halben Jahr vorsieht, machen die vorstehend aufgezeigten Zahlen deutlich, dass Einstellungen infolge Verjährungseintritt äusserst selten sind. Ob der Universitätsrat im neuen Disziplinarrecht an dieser halbjährigen Verjährungsfrist festhalten wird, wird sich weisen. Die bisherigen Erfahrungen sprächen jedenfalls nicht gegen die Beibehaltung dieser Regelung. Allenfalls ist zu beachten, dass im Gesetz betreffend Ordnungsstrafen vom 30. Oktober 1866 (LS 312), das im Zuge der neuen Personalgesetzgebung einige Änderungen erfahren hat, die relative Verjährungsfrist von sechs Monaten auf ein Jahr, die absolute von zwei Jahren auf deren drei angehoben wurde. Eine Lösung, die für Disziplinarverfahren gegen Studierende und weitere immatrikulierte Personen über die Verjährungsfristen des Ordnungsstrafengesetzes hinausgeht, dürfte kaum angezeigt sein.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi